

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)110

14. April 2010

Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Gerhard Bosch, Duisburg

**zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. April 2010
zum Antrag der Fraktion der SPD Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit schützen -
Konditionen für Kurzarbeit verbessern - Drucksache 17/523 -**

In ihrem Antrag schlägt die SPD-Fraktion vor,

- die maximale Bezugsdauer für Kurzarbeitergeld von 24 auf 36 Monate zu verlängern
- die Sonderregelung für die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit bis 2011 zu verlängern
- den erleichterten Zugang zur Kurzarbeit (10% Entgeltausfall anstelle der Betroffenheit eines Drittels der Belegschaft von Kurzarbeit) beizubehalten
- Verlängerung der Kurzarbeitsregelung für Zeitarbeitsunternehmen bis 2011
- bis Ende 2011 die Übernahme von Weiterbildungskosten während der Kurzarbeit zu ermöglichen
- die Zahlung von Kurzarbeitergeld an Verleihunternehmen bis 2011 zu verlängern
- Befristungen bei der Förderung der Qualifizierung von Beschäftigten bis 2011 zu verlängern

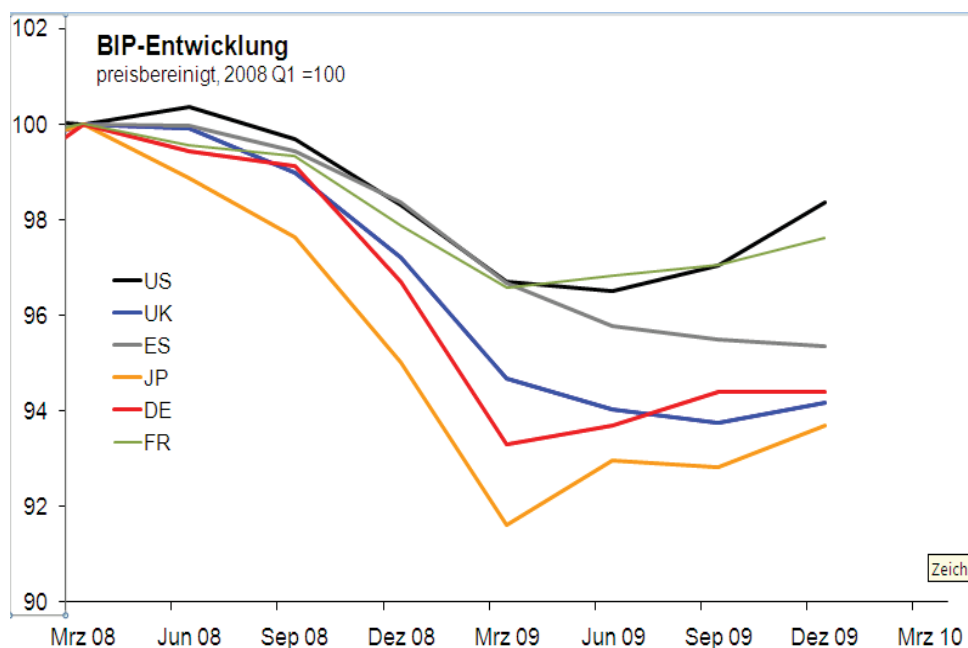
2. Die Rolle von Kurzarbeit in der Krise

2.1 Das deutsche Arbeitswunder – Entlassung von Stunden und nicht von Beschäftigten

Um diesen Antrag angemessen beurteilen zu können, ist es sinnvoll zunächst einmal einen Blick auf die Nutzung der veränderten Kurzarbeiterregelungen in der Finanzkrise zu werfen. Die Krise hat die entwickelten Industrieländer sehr unterschiedlich betroffen. Die stärksten

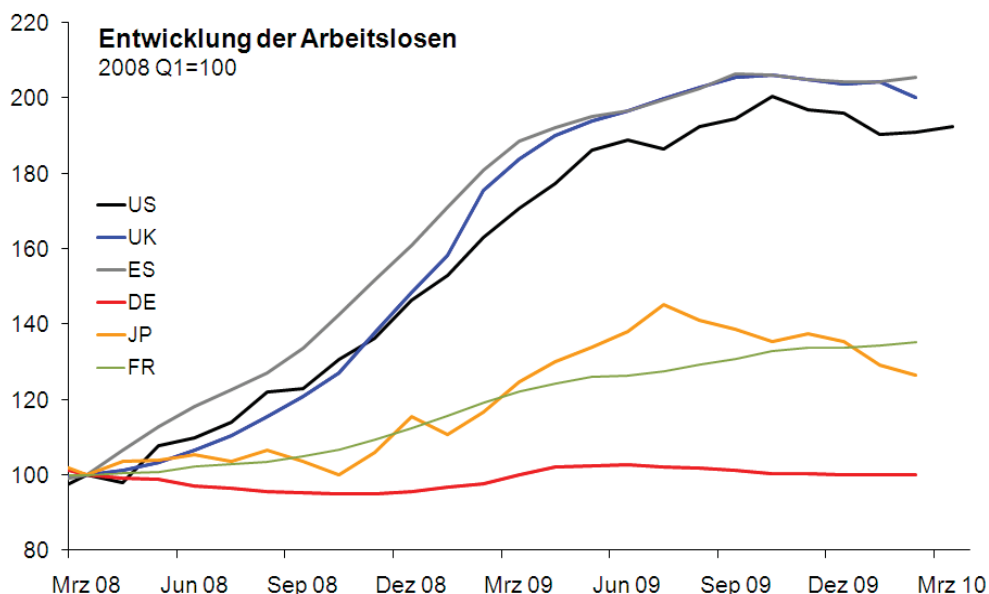
Rückgänge des Bruttosozialprodukts verzeichneten die Länder mit hohen Beschäftigungsanteilen im verarbeitenden Gewerbe. Besonders hohe Rückgänge im Auftragssektor verzeichneten dort wiederum die Produktionszweige, die dauerhafte Konsum – und Investitionsgüter produzieren, deren Anschaffung in der Krise am ehesten zurückgestellt werden können. Weniger elastisch reagierte die Nachfrage nach kurzfristigen Konsumgütern (z.B. Nahrungsmittel) und nach Dienstleistungen einschließlich der Finanzdienstleistungen, die mit der Bewältigung der Bankenkrise sogar noch einen eigenständigen Beschäftigungsimpuls verzeichnen konnten. Schaubild 1 zeigt den besonders starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den beiden Exportländern Deutschland und Japan mit hohen Beschäftigungsanteilen im verarbeitenden Gewerbe. Trotz dieses außerordentlichen Rückgangs des BIP brach die Beschäftigung in Deutschland im Unterschied zu anderen Ländern nicht ein. Die Entwicklung der harmonisierten Arbeitslosenzahlen in Schaubild 2 zeigt die beträchtlichen Länderunterschiede und die Ausnahmesituation in Deutschland auf dem Arbeitsmarkt.

**Schaubild 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in 2008 – 2009
(2008 Q1 = 100)**



Quelle: Reuters-EcoWin; OECD; GDP Data national Statistical Offices; Berechnungen des IMK Düsseldorf

Schaubild 2: Harmonisierte Arbeitslosigkeit 2008 – 2010 (2008 März = 100)



Quelle: Reuters-EcoWin; OECD; GDP Data national Statistical Offices; Berechnungen des IMK Düsseldorf

Das deutsche Arbeitsmarktwunder (Bosch 2010) ist vor allem auf einen Rückgang der Arbeitszeit der Beschäftigten zurückzuführen. Neben Kurzarbeit haben die Unternehmen aber weitere Formen der Arbeitszeitverkürzung genutzt. Fast die Hälfte der deutschen Unternehmen hat in den letzten Jahren Arbeitszeitkonten eingeführt

(Groß/Schwarz 2009), die im Wirtschaftsboom 2005 bis 2008 in vielen Unternehmen gut gefüllt waren. Mit Beginn der Krise wurden zunächst die Guthaben auf diesen Arbeitszeitkonten aufgelöst, Überstunden zurückgefahren und Urlaub vorgezogen. Der Gesamteffekt dieser Maßnahmen auf den Rückgang des Volumens bezahlter Ar-

beit war im ersten Quartal vor allem durch Auflösung der Arbeitszeitkonten sogar deutlich höher als der von Kurzarbeit (IAB 2009b). Der Abbau von Plusstunden auf Arbeitszeitkonten und das Vorziehen von Urlaub sind allerdings Einmalmaßnahmen, die im Zeitverlauf an Bedeutung verlieren. Die Fortsetzung des deutschen Arbeitsmarktwunders ist daher nur mithilfe von Kurzarbeit möglich. Ganz ohne externe Flexibilität kamen die Unternehmen im Jahre 2009 jedoch nicht aus. Allerdings wurde der starke Abbau der Leiharbeiter vor allem im verarbeitenden Gewerbe (- 153.000 Beschäftigte zwischen 10/2008 und 10/2009) sowie die Beschäftigungsabnahme im verarbeitenden Gewerbe selbst von 222.000 im gleichen Zeitraum durch die Beschäftigungszunahme im Dienstleistungsbereich kompensiert.

2.2 Kurzarbeit – Ein Instrument der Industriepolitik

Mit der Kurzarbeit bot sich der Politik ein Instrument zur Subvention krisenbetroffener Unternehmen, das im Unterschied zu direkten Unterstützungen nicht dem Wettbewerbsrecht der EU unterlag. Die Kurzarbeitsregelungen wurden als Beitrag zur Rettung der industriellen Substanz in einer Ausnahmesituation gesehen, und sind sicherlich eines der wirkungsvollsten Instrumente der Industriepolitik der letzten Jahre. Vor allem werden große Streueffekte vermieden, da Kurzarbeit nur in von Nachfragerückgängen betroffenen Unternehmen genutzt werden konnte.

Die Durchführung von Kurzarbeit setzt eine entsprechende unternehmerische Entscheidung voraus. Die wichtigsten Gründe für die starke Inanspruchnahme von Kurzarbeit und eine Abkehr von der Politik des schnellen Personalabbaus, wie in den beiden Krisen zuvor, waren folgende:

- Die deutschen Unternehmen gingen in den 90er Jahren und Anfang 2000 nach der tiefen Ernüchterung am Ende des Wiedervereinigungsbooms von einem dauerhaft niedrigeren Personalbedarf aus, so dass sie oft unter hohen Sozialplankosten schnell Personal abbauten. Durch die Entlassung vieler vor allem qualifizierter jüngere Beschäftigte waren die Unternehmen so „abgemagert“, dass ihnen beim Aufschwung 2005 – 2008 die Fachkräfte fehlten und teuer wiederbeschafft werden mussten. Solche kostspieligen Wechselbäder von „Heuern und Feuern“ wollten sie nicht wiederholen.
- Auch mittlere und kleine Unternehmen, die in der Vergangenheit eher auf externe Flexibilität setzten, haben infolge der gestiegenen Qualifikationsanforderungen und der Spezialisierungen auf Qualitätsprodukte Stammbeschaftungen aufgebaut, die sie über die Krise hinaus halten wollen. Kurzarbeit ist daher nicht mehr allein ein Programm für Großunternehmen.
- Die Unternehmen haben in Reaktion auf die Verkürzung der Wochenarbeitszeit, flexible Arbeitszeitformen eingeführt, die ihre interne Reaktionsmöglichkeit erhöhten.
- Die Politik bot in den 90er Jahren mit Programmen der Frührentierung kostengünstige Möglichkeiten des Personalabbaus, die 2008 nicht mehr bestanden. Stattdessen wurden durch die Verlängerung und Ver-

billigung von Kurzarbeit attraktive Alternativen zum Personalabbau angeboten.

2.3 Verhindert Kurzarbeit den notwendigen Strukturwandel

Angesichts der unterschiedlichen Reaktion der Länder auf die Krise, stellt sich die Frage, ob eine Politik der Personalstabilisierung durch Kurzarbeit eine sinnvolle Reaktion auf die Krise ist. Eher marktorientierte Ökonomen beurteilen Kurzarbeit oft sehr skeptisch. Sie sei möglicherweise geeignet, kurze Rezessionen zu überbrücken. In längeren Krisen behindere Kurzarbeit aber den Strukturwandel, wodurch sich langfristig das Wachstum verringere (Eichhorst/Marx 2009; Snower 2009). Dieses Argument überzeugt sofort, wenn wachsende Unternehmen aufgrund von Kurzarbeit nicht genügend Arbeitskräfte finden. Dafür gibt es aber weder 2010 noch nach allen Wachstumsprognosen bis Ende 2012 wenig Anzeichen. Eine Arbeitsmarktpolitik, die in der Krise auf schnelle Vermittlung setzt und den Druck auf Arbeitslose erhöht, wird wegen des Mangels an neuen Arbeitsplätzen an ihre Grenzen stoßen. Die OECD sieht daher Grenzen eines „Work-First“ Ansatzes in der Krise und gewinnt deshalb einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise positive Seiten ab (OECD 2009: 48). Die wichtigsten Argumente für eine Fortsetzung der Personalstabilisierung durch Kurzarbeit lassen sich so zusammenfassen:

- Es wird über die Krise hinweg Produktionspotential erhalten, so dass die Betriebe beim Eingang neuer Aufträge sehr schnell - ohne die mit dem Aufbau neuer Produktionsstätten oder Neueinstellungen - verbundenen Zeitverzögerungen die Beschäftigung wieder steigern können.
- Es werden unternehmensspezifische Qualifikationen, die im Übrigen meistens nicht an Einzelpersonen, sondern an Teams gebunden sind, erhalten, so dass der Aufschwung nicht durch langwierige Anlernprozesse verzögert wird.
- Für viele Betroffenen werden die negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit, wie Obsoleszenz von Qualifikationen oder psychische Belastungen, verhindert (Gangl 2006). Damit verringern sich nicht nur die Kosten der Krise für die einzelnen Beschäftigten, sondern auch für die Gesellschaft, die weniger Geld für Requalifizierung und Aktivierung sowie Arbeitslosenunterstützung aufbringen muss und zudem höhere Einnahmen verzeichnen kann.
- Es wird eine Überforderung der Arbeitspolitik in der Krise vermieden. Wenn die Arbeitslosenzahlen schnell ansteigen, wachsen die Kapazitäten der Arbeitsämter nicht im gleichen Tempo. Damit verschlechtert sich die Qualität der aktiven Arbeitsmarktleistungen für den einzelnen Arbeitslosen, obgleich die Arbeitsmarktsituation das Gegenteil erforderte.
- Der gesellschaftliche Zusammenhalt wird gestärkt, wenn die Kosten der Krise gleichmäßiger über eine größere Anzahl von Beschäftigten verteilt werden. Bei Entlassungen sind erfahrungsgemäß insbesondere sehr verwundbare Gruppen, wie Jugendliche, gering Qualifizierte oder Migranten besonders betroffen (OECD 2009: 45), deren Reintegration in eine Be-

schäftigung zudem oft nicht gelingt oder mit besonders hohen Kosten verbunden ist.

- Die Umverteilung von Arbeit in der Krise, vor allem der Abbau exzessiver Überstunden, aber auch die Verringerung von langer Vollzeit in kurze Vollzeit kann zur Veränderung von Arbeitszeitpräferenzen und neuen Arbeitszeitmustern führen, mit denen auch in einer Periode geringeren Wachstums in den Jahren nach der Finanzkrise ein hohes Beschäftigungsniveau gesichert werden kann.

Unbestritten ist allerdings, dass es keinen Sinn macht, auf Dauer Arbeitsplätze zu subventionieren. Insofern ist es notwendig, die Kurzarbeiterregelungen flexibel an die jeweilige Arbeitsmarktsituation anzupassen. Wenn die Wirtschaft wieder hinreichend wächst, empfiehlt es sich, die Höchstdauer der Inanspruchnahme wieder zu verringern. Zudem kann der Kostenanteil der Unternehmen erhöht werden, so dass Kurzarbeit nicht übermäßig in Anspruch genommen wird. Gegenwärtig sind aber keine Anzeichen starken wirtschaftlichen Wachstums und einer Verknappung von Arbeitskräften zu erkennen.

2.4 Kostenentlastung für die Unternehmen

Kurzarbeit ist selbst bei Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge für die Unternehmen mit Kosten verbunden. Die Gesamtkosten für Kurzarbeit lagen 2009 bei rund 14 Mrd. €. Davon trugen die Unternehmen 5 Mrd. €, die Beschäftigten 3 Mrd. € und die Bundesagentur für Arbeit 6 Mrd. € (IAB2009a). Unrentable Unternehmen konnten ihre Eigenanteile nicht aufbringen und haben sofort entlassen. Die Kosten für die Unternehmen im Jahre 2009 ergaben sich aus den Arbeitgeberbeiträgen für die Sozialversicherungen in den ersten sechs Monaten des Kurzarbeitergeldbezugs, sowie den sogenannten Remanenzkosten, also den Personalkosten, die dem Arbeitgeber trotz Kurzarbeitergeldes bleiben. Der größte Posten der gesetzlichen Remanenzkosten entfällt auf die Urlaubs- und Feiertagsvergütung. Bei den tariflichen Remanenzkosten fallen die jährlichen Sonderzahlungen besonders ins Gewicht. Hinzu kommen freiwillige betriebliche Leistungen. Die Remanenzkosten liegen zwischen dem gesetzlichen Mindestniveau von rund 24% der Jahresvergütung bis zu 38% in Unternehmen mit guten Tarifen und zusätzlichen freiwilligen Leistungen. Die Remanenzkosten fallen bei den Unternehmen, die nur kurze Zeit Kurzarbeit fahren nicht sehr ins Gewicht, wohl aber bei den Unternehmen, die über eine längere Zeit Kurzarbeit in Anspruch nehmen müssen. Die Erstattung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung können vor allem bei den Unternehmen, die von der Krise besonders betroffen sind, zu Kostenerleichterungen führen.

In einem Modellfall – hier einem Unternehmen aus der Stahlindustrie mit einem durchschnittlichen Bruttostundenlohn von 32,37 € (einschließlich der Lohnnebenkosten) der gewerblich Beschäftigten – hätte das Unternehmen 2009 in den ersten sechs Monaten Kurzarbeit pro Kurzarbeitsstunde Remanenzkosten in Höhe von 12,00 € tragen müssen. Das entspricht einem Anteil am Bruttostundenlohn von 37%. Nach sechs Monaten Kurzarbeit wären durch die Erstattung des Arbeitgeberanteils der Sozialversicherungsbeiträge die Remanenzkosten auf 9,60€ pro Stunde, also auf einen Anteil von 29,6% gesunken.

Die Unternehmen sind von der Krise unterschiedlich schnell betroffen. Die meisten Industrieunternehmen verzeichneten schon Ende 2008 und Anfang 2009 starke Produktionseinbrüche. In anderen Betrieben waren die Kapazitäten durch eine gute Auftragslage bis 2010 ausgelastet, so dass die Krise erst verzögert in der Produktion ankam (Beispiele: Kesselrohre, Teile des Maschinenbaus). Es ist nicht nachvollziehbar, dass diese Unternehmen schlechter gestellt sein sollen, als die, die schon 2008/9 betroffen waren.

Aus den genannten Gründen sind die Vorschläge der Fraktion der SPD zur Kurzarbeit sinnvoll. Aufgrund der konjunkturellen Unsicherheiten sollten die Sonderregelungen für die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber durch die Bundesagentur für Arbeit allerdings bis 2012 verlängert werden. Zu ergänzen ist, dass für Kurzarbeit Milliarden ausgegeben wurden, ohne dass die Erfahrungen bislang systematisch ausgewertet worden sind, während arbeitsmarktpolitische Instrumente, die viel weniger Mittel beanspruchten, sorgfältig evaluiert wurden. Diese Informationslücke sollte dringend geschlossen werden.

Kritisch sehe ich den Vorschlag, die Zahlung von Kurzarbeitergeld an Verleihunternehmen über 2010 fortzuführen. Die Inkaufnahme von verleihfreien Zeiten ist ein typisches Risiko von Verleihunternehmen, das durch die Verrechnungssätze den Entleihern in Rechnung gestellt wird. Dieses Risiko muss deswegen nicht von der Solidargemeinschaft getragen werden. Allenfalls die extreme Ausnahmesituation 2008/2009 rechtfertigte die Zahlung von Kurzarbeitergeld, nicht aber eine wirtschaftliche Entwicklung mit unterdurchschnittlichen Wachstumsraten.

3. Qualifizierung

Bis 2011 sollen auch die Qualifizierung von Beschäftigten für Ältere und in Klein- und Mittelbetrieben nach dem Vorschlag der SPD fortgeführt werden, ebenso wie die Förderung der Qualifizierung von un- und angelernten Beschäftigten im Betrieb. Im Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2009 heißt es zu diesen Maßnahmen u.a. „Intention des 2006 gestarteten Programms ist es, eine Anschubfinanzierung für die Weiterbildung von Geringqualifizierten und beschäftigten Älteren insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen zu geben und damit das Bewusstsein für die Herausforderungen des lebenslangen Lernens bei allen Beteiligten zu stärken.“

Durch die Teilnahme an einer Weiterbildung sollen Beschäftigungschancen und Beschäftigungsfähigkeit erhalten bzw. erweitert werden. Gleichzeitig kann durch die Qualifizierung ein Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs geleistet werden.

Im Rahmen des Konjunkturpaketes II wurde mit der neuen gesetzlichen Regelung des § 421t Abs. 4 SGB III eine Erweiterung des förderbaren Personenkreises auf alle Fachkräfte möglich, die in den letzten vier Jahren an keiner öffentlich geförderten Weiterbildung teilgenommen haben. Im Jahr 2009 sind mit einem Ausgabemittelvolumen in Höhe von bundesweit 332,3 Mio. € insgesamt 95.402 Förderungen erfolgt. Davon waren 10.551 für Ältere ab 45 Jahren in Betrieben mit weniger als 250 Arbeitnehmern. Für 34.930 Arbeitnehmer erhielten Ar-

beitgeber einen Arbeitsentgeltzuschuss (BA 2010: 49-50).

An- und Ungelernte haben ein überdurchschnittlich hohes Entlassungs- und Arbeitslosigkeitsrisiko. Insofern ist es sinnvoll die Förderung der Weiterbildung dieser Gruppe sogar auf eine dauerhafte Basis zu stellen. .

Literatur

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010), Kurs halten in stürmischen Zeiten. Geschäftsbericht 2009, Nürnberg (<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2009.pdf>)

Bosch, G. (2010), Dismissing hours not Workers - Work-sharing in the economic crisis, in: Heyes, J. / Rychly, L. (Hrsg.) Labour Administration and the Economic Crisis: Challenges, Responses and Opportunities, ILO, Genf, S. 11-26, im Erscheinen.

Eichhorst, W. / Marx, P. (2009), Kurzarbeit – sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld, Wirtschaftsdienst Nr. 5, S. 322-328.

Gangl, M. (2006), Scar effects of unemployment: An assessment of institutional complementarities, in: American Sociological Review 2006, Vol. 71 (December: 986-1013).

Groß, H. / Schwarz, M. (2009), Arbeitszeitarangements, Altersstrukturen und Corporate Social Responsibility in deutschen Betrieben, Wiesbaden.

IAB (2009a), Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon, IAB Kurzbericht 17/2009.

IAB (2009 b), Vollzeitbeschäftigte sind stärker von der Krise betroffen als Teilzeitbeschäftigte, Presseinformation des IAB vom 9.9. 2009 (<http://www.iab.de/1439/section.aspx>).

OECD (2009), Employment Outlook, Paris.

Snower, D. (2009), Kurzarbeit schadet langfristig, Handelsblatt 12.11. 2009

(<http://www.handelsblatt.com/politik/konjunkturnachrichten/top-oekonom-dennis-snowe-kurzarbeit-schadet-langfristig;2482648>).

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub

universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/73515

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20210728-100046-2

Alle Rechte vorbehalten.